

# 澳門職業培訓的挑戰、機遇與發展策略

高勝文\*

## 一、前言

經濟學家認為，教育是人力資源開發的重要手段和途徑，但是，正規教育不是人力資源開發的唯一方法，也不是足夠的方法，從某一層次的學校畢業並不意味着學習過程的終結，一個人進入勞動力市場後，需要接受更多的專門化職業技能訓練。職業培訓<sup>1</sup> 在現代社會中具有重要的作用，居民就業、僱員的知識技能更新、職業生涯向上流動等問題都需要通過職業培訓加以解決。人力資本<sup>2</sup> 理論也指出，職業培訓是開發人力資源的重要手段，是提高人的知識、技能、資歷、經驗和工作熟練程度的主要方法。

隨着世界各地邁向知識型經濟發展，各國對具高文化、知識及高素質的勞動者需求日益增加，因此對教育的重視、發展教育及關注職業培訓，已成為各國提高勞動者素質的迫切需求。國際勞工組織（ILO）曾指出全球大部份國家（特別低收入發展國家）都以發展基礎教育為優先，確保基礎教育後才發展職業教育及培訓。但全球面臨的就業挑戰都顯示平衡技能與社會發展的需要，更顯示企業、學校及相關機構應緊密合作，創造更多培訓渠道。

《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要（2008-2020年）》提及，把珠江三角洲地區建設成國家南方重要職業技術教育基地，加上《共建優質生活圈專項

---

\* 行政學博士、國際（澳門）學術研究院院長。

<sup>1</sup> 本文所指的職業培訓，有別於正規教育中的職業技術教育。第9/2006號法律《非高等教育制度綱要法》第17條指出，“職業培訓旨在使個人獲取從事某一職業活動所需的知識和技能。”同時規定合格完成初中教育或年滿十五周歲者，方可報讀職業培訓課程，至於職業培訓的組織和運作，由專有法規訂定。

<sup>2</sup> 人力資本（Human capital）由教育、培訓、衛生保健、勞動力遷移、勞動力就業資訊收集與擴散等途徑而獲得的，能提高勞動生產率方面的投資的積累。並具有依附性、時效性、可變性、外在性、可投資性等特徵。

規劃》的發佈，更明確規範澳門職業培訓及教育工作的發展方向，故此，未來公共政策制定的核心必須考慮配合全球、區域發展方向、澳門整體居民素質和就業能力是否有效提升。

目前，澳門與世界各地的經濟聯繫日益緊密，國際化程度也與日俱增。在日益國際化的環境下，競爭中求生存、求發展成為澳門必須面對的問題，而在這種環境下的競爭，人力資源素質的優劣起着關鍵作用。然而長期的產業單一，使澳門勞動人口的教育水平與經濟發展的要求存在一定的距離。這意味着澳門人力資源的培養除了普通教育之外，還需要職業培訓的補充。<sup>3</sup>

職業培訓是澳門持續教育的組成部份，對澳門社會經濟發展有着舉足輕重的作用。現時，澳門積極配合中央政策，參與“一帶一路”倡議及粵港澳大灣區的建設，這為澳門職業培訓帶來諸多的機遇與挑戰。對此，本文總結澳門職業培訓的歷史與現狀，分析職業培訓為澳門帶來的機遇與面臨的挑戰，並就澳門職業培訓的發展趨勢，提出可行的發展策略，以進一步推動澳門職業培訓的發展。

## 二、澳門職業培訓的歷史與現狀

回顧澳門職業培訓史，20 世紀 70 年代，隨着澳門經濟的發展和騰飛，澳門政府開始對教育給予重視，澳門的教育事業才開始出現轉機。當時澳門急需大批有專業技術的人才，但由於教育事業長期處在一種落後狀態，結果導致澳門具有一定專業技能的人才明顯缺乏。這使得澳門政府深深感到培養人才，特別是培養具有一定專業技能的人才的緊迫和重要，因此職業教育順理成章地受到重視。<sup>4</sup>

澳門職業培訓活動開展於 20 世紀 80 年代，由於對科技、管理以及技術人員需求的改變，以應付經濟的急速發展，同時內地移民數目在這段時間亦大幅增加，有鑒於此，澳葡政府頒佈了第 44/82/M 號法令《訂定技術職業

---

<sup>3</sup> 《澳門職業培訓政策研究》，澳門工會聯合總會，2012 年，第 15-23 頁。

<sup>4</sup> 《澳門職業培訓政策研究》，澳門工會聯合總會，2012 年，第 35 頁。

訓練基礎》，為開展職業培訓活動奠定基礎，及後政府透過成人教育處轄下的職業培訓中心進一步推廣成人教育和職業教育。<sup>5</sup>

1985年2月澳門成立了第一所職業培訓中心，由負責教育範疇的澳門教育暨青年司管理。1989年另一所在教育暨青年司管理下的望廈職業培訓中心亦相繼成立。面對社會勞動力結構的改變與勞動力市場的不斷發展，澳門政府認為將職業培訓中心撥歸當時的勞工暨就業司（現為勞工事務局）管理將較為理想。因此，1992年勞工暨就業司就正式接管了職業培訓中心。1997年，勞工暨就業司先後再增設了兩所職業培訓中心，並且隨着其中學徒培訓中心的開幕，勞工暨就業司更開辦了學徒理論與實習的相互交替培訓制度課程。所有由勞工暨就業司開辦的職業培訓課程都是完全免費對外開放的。在短短的幾年內，澳門的職業培訓無論在課程的種類、形式及制度上都有快速的發展，亦成為當時澳門政府施政方針內的重點項目之一。<sup>6</sup>

回歸後，特區政府因應有關的發展和轉變，除了輸入外地僱員作為本地人力資源不足或缺乏時的補充外，更重要的是，不斷透過調整各項職業培訓政策及投入大量資源，為不同階層的勞動人士創設多元學習機會，以及對通過技能測試的人士頒發職業技能證明等，以提升人力資源的就業競爭力，促進勞動力向上流動。<sup>7</sup>此外，為關注職業培訓的發展及鼓勵培訓實體為就業市場而舉辦之職業培訓課程之需要，2006年經濟財政司司長透過第60/2006號批示訂定《職業培訓專款規章》，規定自社會保障基金將澳門特別行政區財政預算中專項撥款的收入，用作資助培訓實體為就業市場而舉辦之職業培訓課程之發放制度，藉此鼓勵各機構積極向澳門市民開辦高質素的課程提升市民的專業技能。<sup>8</sup>

澳門回歸十年，隨着社會和經濟的蓬勃發展，勞動市場發生了很大變化。勞工事務局的職業培訓課程緊貼社會變遷，不斷作出調整和改善，以兼

---

<sup>5</sup> 梁官漢：“澳門成人教育的回顧”，單文經、林發欽：《澳門人文社會科學研究文選》（教育卷），北京，社會科學文獻出版社，2009年，第399-418頁。

<sup>6</sup> 孫家雄：“培訓人才、準備未來——澳門勞工暨就業司職業培訓的經驗”，《澳門公共行政雜誌》第46期，澳門行政公職局，1999年，第1247頁。

<sup>7</sup> 孫家雄、孔令彪：“澳門職業培訓政策的回顧與展望”，《澳門公共行政雜誌》第98期，澳門行政公職局，2012年，第991頁。

<sup>8</sup> 施遠鴻、柯麗香、陳建新：“區域合作下專業認證制度的發展——澳門居民教育程度實證研究的啓示”，《“一國兩制”研究》第6期，澳門理工學院，2010年，第146頁。

顧不同階層勞動人士的需求，提升他們的競爭力，同時，亦為社會培育專才以滿足市場需要。職業培訓課程的開辦已從過往教育功能為主的層面，擴展至經濟功能與社會功能的層面。完成職業培訓課程的就業率、職業培訓課程就讀人數、專業性及國際認受性均持續提升及擴大，所涵蓋的行業和工種亦愈來愈廣濶。回歸十年以來，職業培訓取得以下成績。<sup>9</sup>

首先，職業培訓推動持續進修，使收生逐年增加。除極少量進修課程需要收取部份成本費用外，絕大部份課程均為免費，目的是盡量減輕市民持續進修的經濟負擔，積極推動政府提倡持續進修和推動終身學習的風氣。此外，勞工事務局在部份課程中更為學員提供津貼，如學徒培訓課程、職業資格課程、再培訓課程等，以幫助或緩解市民在職前或失業時的經濟困難，從而可以專心學習，提升就業競爭力。為方便學員持續進修，職業培訓課程的上課時間，分別安排於日間、晚間或假日進行。回歸十年期間報讀人數不斷增加，數據顯示每年入讀勞工事務局職業培訓課程的學員人數眾多，從 2003 年起，每年人數亦有明顯的上升趨勢，2008 年的學員人數增至 12,457 人，由此可見課程的靈活安排深受市民歡迎。

其次，職業培訓的獨特學習環境，培養學員工作能力。勞工事務局一直致力為青年人提供培訓機會，由 1997 年開始已為本澳青年開辦兩年全日制的學徒培訓課程，以吸引青少年投身工科技術行業發展。課程着重理論與技術結合，並安排學員於相關機構實踐，加強課程與就業市場的互動，讓學員所學習的技能與就業市場接軌，務求為本澳培育具學歷及專業技能的青年技術員。培訓對象為年滿 14 歲至 24 歲具中三畢業或以上學歷的本澳居民。課程共分三個專業領域，包括電氣裝置課程、電子及通訊課程和汽車機電課程。就讀課程須接受 1,240 小時的一般培訓，內容等同文化中學高一、高二的文化科目培訓，科目包括中文、英文、數學、物理和化學、電腦、個人和社會發展及體育等科目。1,920 小時的專業理論及實操，輔以相關專業及市場常用的器材作教學儀器，並與業界進行技術交流。432 小時的專業實習以為學員提供全面和深入的培訓。完成課程且考核合格的學員可獲發專業能力證明書，證書等同高中教育二年級學歷，以及取得第三水平高級熟練工人資格。經過十年發展，勞工事務局與超過 60 家大、中、小企業、公共機構

---

<sup>9</sup> “勞工事務局透過職業培訓課程培育社會專才”，參見 <https://www.gov.mo/zh-hant/news/72530/>。

及政府部門合作，為課程提供實習職位，使學員在投身工作時可以更快地適應，不少學員均是在完成實習後即時為企業聘用。由此可見課程畢業學員的能力得到本澳企業的認同，同時，勞工事務局已為業界輸送超過 440 名中級技術員。

最後，學員參與國際競賽，均取得豐碩成果。勞工事務局每年會派課程學員出外參加世界性及地區性的職業技能競技，均獲優良成績。兩年全日制課程學員於 2005 年至 2008 年，第三、第四及第五屆的穗港澳青年技能競賽中，電氣系統安裝項目取得一冠、兩亞、一季軍的成績及地區優異獎項。於 2007 年日本靜岡舉行的第三十九屆世界職業技能競賽，一名兩年全日制課程學員在電氣系統安裝項目中，獲得卓越表現獎，可見課程教授的專業技術具質量保證，與國際接軌並獲世界認同。

2014 年起，勞工事務局逐步梳理培訓課程，配合澳門經濟及勞動市場的轉變及需求，以“帶薪培訓”、“培訓結合考證”和“培訓結合就業”等方式，作為開辦職業培訓課程的主要方向。職業培訓與就業的關係密不可分，針對具發展潛力的職業，亦透過與企業合作，以“先聘用再培訓”的方式舉辦專項的培訓計劃，例如 2015 年底推出“設施維護技術培訓計劃”，至九月底有逾二百人成功入職，參與培訓者達七百人次。在該基礎上，翌年亦計劃將有關模式延伸至其他職業。為配合澳門建設成為“世界旅遊休閒中心”及推動“經濟適度多元”的發展定位，勞工事務局將致力使“培訓、考證、應用”緊密結合，提升本地居民的就業或轉職的競爭力，亦希望能紓緩各行業的人資壓力。例如開辦了多期 D1 及 D2 重型客車司機培訓課程、開辦各類飲食業培訓課程，包括“中、西式麵點師”、“中、西式烹調師”，以在職帶薪培訓方式開辦“博彩職業素養培訓課程”，以及“鑽石、寶玉石鑑定”等課程，紓緩人資需求，也提升行業質素，促進行業邁向專業化發展。<sup>10</sup>

據澳門統計暨普查局《職業培訓調查 2018 年》資料顯示，在 2018 年舉辦職業培訓課程的機構有 56 間，較 2017 年減少 1 間；共開辦 1,761 項課程，按年增加 4.5%；修讀課程的學員有 68,686 人次，增加 3.3%。按課程統計，修讀商業及管理課程的學員最多，共有 21,356 人次，佔總數 31.1%，其次是修讀旅遊、博彩及會展課程和語言課程，分別有 7,520 人次（10.9%）

---

<sup>10</sup> “職技培訓成就新時代狀元”，《澳門日報》，2017 年 10 月 31 日。

和 6,634 人次 (9.7%)；而修讀美容及髮型設計課程的學員數目按年大幅增加 119.9% 至 1,878 人次。整體課程完成率為 87.8%，上升 5.3 個百分點。

2020 年，為配合現時特區政府加大基礎建設和公共工程的投入、民生消費的安排，在授人以漁的前提下參照職位空缺資料，勞工事務局舉辦帶津貼的“技能提升及就業培訓計劃”，以帶津培訓方式，推出包括“建築及設施維護”、“重型機械”、“餐飲”、“零售”、“個人護理服務”以及“酒店”等範疇的帶津培訓項目，市民最高可獲澳門元 6,656 元津貼。透過每項為期約 1 個月的針對性專業技能培訓，於短時間內讓參加者掌握基礎，提升就業機會。

目前，各類職業培訓課程將繼續不斷優化，從而達到提升居民的就業競爭力、為市場提高人才素質的施政目標。

### 三、職業培訓為澳門帶來的機遇與面臨的挑戰

特區政府在 2002 年的施政報告中，首次提出經濟多元化政策。最早提出支持發展的有 5 個行業：旅遊、會議展覽、文化創意、中醫藥及教育。<sup>11</sup> 近年，特區政府積極配合中央政策，參與“一帶一路”倡議及粵港澳大灣區的建設，這為澳門職業培訓帶來諸多的機遇與挑戰。

#### (一) 職業培訓為澳門帶來的的機遇

##### 1. 促進持續發展

根據經濟學的人力資本理論，人才是經濟得以持續發展的最重要及具有乘數效應的要素，也是衡量一個城市或國家競爭力的主要指標。而人才與職業培訓息息相關，因此，職業培訓必須與社會經濟的發展緊密結合，才可為澳門特區的可持續發展提供有力保障。

目前，勞工事務局為完善本澳職業培訓法規，使之更具針對性，更能配合社會發展對應用人才培養的需要，當局持續聽取不同業界及有關機構的意見，以及與執行有關職業培訓活動的公共部門、院校等進行訪談，以檢視

---

<sup>11</sup> 柳智毅：《澳門經濟與各產業發展現狀分析》，澳門經濟學會，2018 年，第 239 頁。

整體職業培訓法規的執行情況，適時進行相關法規的修訂工作。另一方面，當局將秉持開放務實態度，持續聆聽及分析社會各界對完善職業培訓法規與職業培訓統籌機制，建立符合本澳產業特色的職業培訓規劃，以及促進應用型人才發展的意見及建議，並結合本澳實際情況進行研究。同時，透過提供技術支援、財政資助、合作開辦等形式，積極支持社團、私人企業、教育機構等舉辦職業培訓課程，並配合社會經濟發展，開辦不同的職業培訓項目。<sup>12</sup>

對此，我們必須調整固有思維和培訓模式，全力培養與本地區發展相配對的、更有學習能力和適應能力的人力資源。澳門未來的人力資源培訓發展，從個人層面考慮，應以深化本業技能、發展一專多能、鞏固核心技能這三個方向作為主軸，全力推動終身學習及主導型的培訓模式；從整個社會層面考慮，應以提升本地人力資源的“就業力(Employability)”及企業的“生產力(Productivity)”為工作重點，從而形成全方位、多層次的人力資源培訓，進一步促進本地居民的就業及向上流動的能力，共享澳門經濟發展的成果。<sup>13</sup>

綜合而言，通過適時修法立法、完善統籌規劃、調整思維模式，職業培訓為我們帶來了促進持續發展的機遇。

## 2. 培訓多元人才

據澳門統計暨普查局《職業培訓調查 2019 年》資料顯示，在 2019 年舉辦職業培訓課程的機構有 66 間，較 2018 年增加 10 間；共開辦 1,929 項課程，按年增加 9.5%。由於正值第三階段“持續進修發展計劃”進行的最後一年，因此報讀情況較踴躍，修讀課程的學員按年增加 19.3% 至 81,926 人次。

按課程統計，修讀商業及管理課程的學員最多，共有 28,820 人次，佔總數 35.2%，其次是修讀保安及職業安全課程，有 7,053 人次（8.6%）；旅遊、博彩及會展課程有 6,945 人次（8.5%）。修讀師資培訓課程的學員數目

---

<sup>12</sup> “當局正收集修訂職業培訓法規意見”，《濠江日報》，2019 年 8 月 14 日。

<sup>13</sup> 孫家雄、孔令彪：“澳門職業培訓政策的回顧與展望”，《澳門公共行政雜誌》第 98 期，澳門行政公職局，2012 年，第 1002-1003 頁。

大幅增加 156.4% 至 4,612 人次，主要是由於自 2018/2019 學年生效的《教學人員專業發展活動時數的審核準則》之影響所致，令課程的需求增加。整體課程完成率為 89.0%，上升 1.2 個百分點（見表 1）。

**表 1 按課程統計的修讀學員人次**

	2019	2018	差異
商業及管理	28 820	21 356	7 464
保安及職業安全	7 053	6 275	778
旅遊、博彩及會展	6 945	7 520	-575
語言	6 617	6 634	-17
電腦	6 421	6 234	187
師資培訓	4 612	1 799	2 813
酒店及餐飲	4 153	4 177	-24
醫療衛生	3 331	2 573	758
藝術、設計及成衣製造	3 049	3 140	-91
美容及髮型設計	2 165	1 878	287

資料來源：澳門統計暨普查局《職業培訓調查 2019 年》

在 1,929 項職業培訓課程中，847 項是為企業或機構舉辦的，按年增加 17.3%。修讀學員有 40,651 人次，增加 32.5%，反映企業對培訓員工的需求殷切。學員中以修讀商業及管理課程為主，佔 44.6%（18,127 人次），其次為語言課程佔 11.6%（4,726 人次），師範培訓課程佔 10.2%（4,150 人次）。

與此同時，據澳門勞工事務局《職業培訓課程統計資料 2019》資料顯示，參與“設施維護技術培訓計劃”、“酒店及飲食業廚師培訓計劃”、“輕軌技術人員培訓計劃”、“漁民休漁期培訓計劃”、“家傭培訓計劃”、“長者職業培訓計劃”、“康復人士職業培訓”、“求職人士培訓”、“為參與競賽的強化培訓計劃”等職業培訓課程共 7,234 人；參與“維修電工”、“中、西式麵點師”、“中、西式烹調師”、“保育員”、“婦嬰護理員”、“鑽石、寶玉石鑑定”以及“美容師”等證照課程共 2,555 人。可以說，職業培訓為我們帶來了培訓多元人才的機遇。

### 3. 促進區域合作

中國正在建設京津冀、滬寧杭、粵港澳三大灣區，中央希望充分發揮深圳前海、廣州南沙、珠海橫琴、福建平潭等開放合作區的作用，充分深化與

港澳合作，打造粵港澳大灣區（見圖 1）。粵港澳大灣區有望與東京灣區、舊金山（三藩市）灣區、紐約灣區“並肩”。預計到 2020 年，粵港澳大灣區的經濟總量將基本追平東京灣區，到 2030 年，粵港澳大灣區 GDP 總量將達 4.62 萬億美元，超過東京灣區（3.24 萬億美元）和紐約灣區（2.18 萬億美元），成為世界 GDP 總量第一的灣區。<sup>14</sup>

圖 1 粵港澳大灣區位置圖



資料來源：<http://china.hket.com>

深入而言，隨着粵港澳大灣區的建設及《內地與港澳關於建立更緊密經貿關係的安排》（CEPA）的簽訂，粵港澳三地的合作在 CEPA 框架的帶動下迅速發展，職業培訓也可以此為契機，擴大交流與合作。為更好地發揮粵澳兩地各自在職業技能開發方面的優勢，推動職業資格的相互認可，2009 年澳門勞工事務局與廣東省人力資源和社會保障廳簽署《粵澳職業技能開發合作協議書》，推動粵澳職業技能考證培訓合作，提升粵澳人力資源開發合作層次，<sup>15</sup> 藉區域間專業技能的優勢互補，促進本澳勞動力走向高技能、高素質人才的發展。

2019 年 2 月 18 日，中共中央、國務院印發了《粵港澳大灣區發展規劃綱要》（下文簡稱《綱要》），並發出通知，要求各地區各部門結合實際認真貫徹落實。

《綱要》提出“推進粵港澳職業教育在招生就業、培養培訓、師生交流、技能競賽等方面的合作，創新內地與港澳合作辦學方式，支持各類職業教育

<sup>14</sup> “粵港澳大灣區迎萬億級基建投資 規劃初步成型”，《文匯報》，2017 年 7 月 11 日。

<sup>15</sup> “深化粵澳職業技能培訓合作”，《濠江日報》，2017 年 3 月 9 日。

實訓基地交流合作，共建一批特色職業教育園區”、“支持澳門建設中葡雙語人才培訓基地，發揮澳門旅遊教育培訓和旅遊發展經驗優勢，建設粵港澳大灣區旅遊教育培訓基地”等與職業培訓息息相關的條文。可見，職業培訓為我們帶來了促進區域合作的機遇。

## （二）澳門職業培訓面臨的挑戰

### 1. 職業培訓的統籌協調機制不足

面對經濟急速發展、產業結構快速調整，本地人力資源在質和量方面，均面臨嚴峻的挑戰，因應就業市場需求的轉變，相關職業培訓工作實應放在人力資源發展與本地區可持續發展的戰略位置之上。為此，政府需要在人力資源的整體提升方面擔當統籌、規劃和支援的角色，既要因應知識經濟的發展，培養本地區具有更高技能與创新能力的高質素人才，以增加本地區的競爭力；亦要為在產業結構快速調整下，原有工作技能不適應發展需求或工作機會不足，甚至處於結構性失業的僱員，提供持續培訓的條件和機會；更需為整體人力素質的持續提升訂定政策和措施，鼓勵僱主參與和支持員工培訓，確保僱員能透過持續的職業技能培訓，擁有終生受僱的能力。

遺憾的是，本澳回歸前已透過法令設立的職業培訓統籌委員會一直被束之高閣，幾乎沒有任何實質運作，其後成立的與職業培訓、人才發展之相關委員會，亦只屬諮詢性質的機制，本澳的職業培訓工作始終在欠缺統籌和規劃下零散開展，不但未能回應經濟發展對人才和人資的需求，亦是本澳勞資矛盾一直存在、居民不滿外僱泛濫的主因。<sup>16</sup> 此外，民間培訓機構開設課程零散重複，並未形成品牌特色及規模效應。目前澳門不少培訓單位開設許多學習課程，除少數機構培訓課程較有行業針對性外，不少機構開設的課程分散，不同層面、不同機構，可能推出相類似的課程，造成培訓資源重疊、浪費。加上缺乏必要的規範化和標準化，各種培訓課程質素差距較大。<sup>17</sup> 反映不論是政府還是民間的職業培訓，均存在統籌協調機制不足的情況。

---

<sup>16</sup> 阮玉笑：“職業培訓須有統籌和落實部門”，《澳門日報》，2020年4月22日。

<sup>17</sup> 《澳門職業培訓政策研究》，澳門工會聯合總會，2012年，第101頁。

## 2. 推動職業培訓力度不足

現時，不論是僱主還是行業協會，在推動職業培訓力度方面，還有待加強。根據澳門第 4/98/M 號法律《就業政策及勞工權利綱要法》第 8 條<sup>18</sup> 第一款第三項的規定，政府應鼓勵僱主提供員工培訓，但目前政府卻未有具體政策鼓勵僱主提供僱員培訓，從澳門統計暨普查局《職業培訓調查 2018 年》資料顯示，在 2018 年 1761 項職業培訓課程中，只有 722 項（佔 41.0%）是為企業或機構舉辦的，按年減少 3.5%。可見，缺乏相關政策的鼓勵與支持，降低了本地僱主對僱員培訓的積極性，從而約束了職業培訓的發展；另一方面，行業協會具有維護、建設、參與、教育四大職能。現時，澳門社會發展迅速，行業越趨多元，漸漸出現行業協會力量分散且部份行業缺乏協會力量的現象。其內在原因有二，一是行業協會力量分散，以工聯為例，工聯的屬會和名譽會員共 80 個，基本涵蓋了各個行業，但有些行業協會會員人數只有數十名，有的過萬名，顯示行業協會力量分散且差距大，部份力量偏弱的行業協會難以展開職業培訓工作。二是部份行業（特別是新興行業）並未成立行業協會，在缺乏行業協會的支援下，職業培訓的發展受到了阻礙。

## 3. 職業培訓的社會認受性較低

現時，職業培訓的社會認受性較低，主要是由於課程設置欠缺針對性和實效性，以及缺乏完善的專業認證制度而造成的。

澳門的職業培訓起步較晚，政府的相關政策和法律法規尚未完善，對職業培訓的關注程度和資源投放非常欠缺。由於缺乏必要的、專業性的職業培訓研究與調查，其發展帶有盲目性和無序性，形成職業培訓機構各有各做，各自為政，課程設置並沒有完全以市場需求以及職業技能為主導，相當部份

---

<sup>18</sup> 澳門第 4/98/M 號法律《就業政策及勞工權利綱要法》第 8 條（職業培訓和職業指導）：

一、為加強職業培訓，須採取措施，尤其是：

- a) 鼓勵統籌職業培訓；
- b) 設立能回應經濟實質需要，且具學歷水平的培訓課程；
- c) 鼓勵僱主提供員工培訓；
- d) 協助完成職業培訓課程者投入勞動市場；
- e) 預防出現技術性失業。

二、與教育制度結構合作推行職業指導，包括關於升職的內容、期望、可能性的資料，和不同行業工作條件，及選擇職業和有關的職業培訓。

課程以興趣班為主，較少有文化素質或專業技能提升方面的課程，造成資源浪費、效益不佳，致使培訓市場績效未能充分發揮。

雖然政府已提供不少資助及資源於成人教育及職業培訓上，然而，這些課程的成效過去亦受到質疑，問題的關鍵在於澳門現時的大部份專業欠缺一套完善的專業認證制度。由於部份課程缺乏專業認證的成分，使業內人士質疑相關課程的質素及就讀課程人士的工作能力，造成就讀人士即使完成課程，也不一定獲得工作機會的情況，導致中年人士失業情況沒有充分改善；<sup>19</sup> 此外，對於接受培訓的居民，由於培訓課程沒有對其所取得的專業知識給予認證，造成培訓尚未能與企業的用人原則、薪金制度及升職發展相聯繫，即使政府給予一定的財政資助，居民也會失去參與培訓課程的動力。

## 四、澳門職業培訓發展策略

職業培訓具有目的性、實用性、靈活性等特點，與正規教育相比，職業培訓可縮短人力資源開發的時間，調節正規教育供不應求的局面。長遠而言，各方需積極配合，建立現代化的職業培訓體系，才能適應產業結構的升級與調整。下文，將結合目前職業培訓的現狀、挑戰與機遇，提出一系列可行的發展策略，以進一步推動澳門職業培訓的發展。

### （一）建立有效的職業培訓統籌協調機制

澳門特區政府不缺財政資源開展職業培訓，欠缺的是政策統籌和落實的執行部門。《澳門特別行政區五年發展規劃（2016—2020）》提出“實施人才培養發展戰略，形成多元、開放的職業培訓體系，增強居民職業素養和就業技能，鼓勵企業為員工提供更多培訓和晉升機會。”五年過去，規劃所指的職業培訓體系卻始終未成形。誠言，職業培訓為社會經濟發展所必需的。因此，我們首先要建立有效的職業培訓統籌協調機制，積極推動政府與民間之間的合作，加強職業培訓信息交流，避免資源重疊，我們可匯集政府與民間之代表（如勞工事務局、經濟局、旅遊局、教育暨青年局、高等教育

---

<sup>19</sup> 施遠鴻、柯麗香、陳建新：“區域合作下專業認證制度的發展——澳門居民教育程度實證研究的啓示”，《“一國兩制”研究》第6期，澳門理工學院，2010年，第146頁。

局，以及相關學校、企業、社團、機構等）組成職業培訓協調小組，就職業培訓涉及到的各個範疇，提出施政方針、政策制定和執行等方面的討論和提出意見的職能，並正確處理培訓規範化與多元化，系統性與靈活性的關係，致力推動培訓走向更高更深更廣的層面。

## （二）加強推動職業培訓力度

從表 2 可見，現時職業培訓相關法例中，第 51/96/M 號法令、第 52/96/M 號法令、第 53/96/M 號法令及第 247/GM/99 號批示於回歸前生效，至今已逾二十多年，連同回歸後生效的第 6/2004 號經濟財政司司長批示、第 85/2004 號經濟財政司司長批示及第 60/2006 號經濟財政司司長批示，職業培訓相關法例生效至今並沒適時進行修法，致使法例與時代脫節並出現缺失，未能滿足社會的需求。可見，職業培訓相關法例滯後是推動職業培訓力度不足的主要原因。

表 2 澳門職業培訓相關法例

第 51/96/M 號法令	融入就業市場之職業培訓之法律框架
第 52/96/M 號法令	學徒培訓法律制度
第 53/96/M 號法令	專業資格證明之法律制度
第 247/GM/99 號批示	電氣裝置、電子及通訊、汽車機電課程之學徒培訓規章性規定及課程計劃
第 6/2004 號經濟財政司司長批示	就業輔助及培訓規章
第 85/2004 號經濟財政司司長批示	命令終止接受報讀第 6/2004 號經濟財政司司長批示核准的《就業輔助及培訓規章》第七條所指的就業輔助課程
第 60/2006 號經濟財政司司長批示	訂定《職業培訓專款規章》

深入而言，受工作時間、家庭、行業特色及課程設置等因素影響，僱員較難恆常參與職業培訓，另一方面，僱主是人力資源的主要使用者，所以，特區政府的職業培訓政策必須要有僱主的積極配合，才能達事半功倍之效。對此，本文建議盡快完善相關的職業培訓立法，使職業培訓有法可依，特別制定或完善推動職業培訓的法律，制訂嘉許政策，表揚對職業培訓有出色表現的僱主，對讓僱員參與職業培訓的僱主，提供一定比例的培訓津貼、缺勤

薪金補貼及退稅獎勵等，相信在相關法例的保障下，僱主更願意配合政府的職業培訓政策，增加為僱員提供在職培訓的機會，從而提升僱主對僱員職業培訓的積極性。

另外，行業協會長期充當勞動者和用人單位及政府間的協調角色，使得他們能夠平等的共同協商，以達到相互尊重、相互理解和相互支持，因此，行業協會在推動職業培訓中有着不可或缺的作用。但現時大多數的行業協會，只承擔聯誼、職業轉介及維權等職能，缺乏推動職業培訓的職能。因此，現有行業協會應聚集力量，通過同類協會之間的重新整合，壯大協會規模，提供推動職業培訓的職能；同時，建議仍未成立行業協會的行業，應盡快成立行業協會，共同推動職業培訓的發展。

### （三）提高職業培訓的社會認受性

早於 2008 年，國際勞工組織（ILO）提出“要達致社會的可持續發展，對於地區的人力資源培養，應提升其就業能力，而就業能力是由三大技能板塊組成，包括核心技能（core skills）、高階技能（higher-level skills）及可攜性技能（portability of skills），即個人的技能在不同的職位、行業、地區均可被應用及確認”。上述定義，正好說明了職業培訓社會認受性的重要性。

我們可從課程設置及專業認證制度兩方面，提高職業培訓的社會認受性。毫無疑問，職業培訓課程應緊扣社會經濟發展的需要、與時俱進，特區政府部門和行業要根據社會經濟發展趨勢，前瞻性地作出人才需求分析預測，開設以市場需求以及職業技能為主導的、具針對性和實效性的課程；同時，隨着“一試兩證”、“一試三證”在澳門的成功實踐，特區政府應加快步伐，盡快根據社會和經濟的發展情況，進一步深化粵港澳大灣區技能人才“一試三證”方面的合作，優化“一試三證”內容，擴大考核評價職業（工種）的範圍，修訂考核標準，規範操作流程等。<sup>20</sup> 長遠而言，還需積極開拓能獲得本地、國家和國際認證的“一試多證”技能認證模式，推動澳門專業認證工作逐步與國際接軌，從而提高職業培訓的社會認受性，最終有利於政府、社會、企業及個人的不斷發展。

---

<sup>20</sup> “灣區人才將行‘一試三證’”，《澳門日報》，2019年12月25日。

## 五、總結

本文認為，澳門應把握職業培訓帶來的的機遇，通過建立有效的職業培訓統籌協調機制、加強推動職業培訓力度及提高職業培訓的社會認受性等發展策略，來應對職業培訓面臨的挑戰，以及實現“協調為執行勞動政策所開展的活動，並致力促進就業及職業培訓”<sup>21</sup> 這一目標。然而，本文所提及的一系列建議，還需要社會各界深入探討及優化，以對應《澳門基本法》第115條“澳門特別行政區根據經濟發展的情況，自行制定勞工政策，完善勞工法律”之有關規定。

---

<sup>21</sup> 見澳門勞工事務局網頁 [http://www.dsal.gov.mo/zh\\_tw/standard/introduction.html](http://www.dsal.gov.mo/zh_tw/standard/introduction.html)，“職責”第二項。